

De positie van managementteams in de lokale beleidscyclus voor en na BBC

Politicologenetmaal 2014
Maastricht, 12 & 13 juni 2014

Drs. Pieter Bleyen,
Drs. Sofie Hennau,
Prof. Dr. Johan Ackaert,
Prof. Dr. Geert Bouckaert

SAMENVATTING

Welke invloed heeft de implementatie van regelgeving betreffende de beleids- en beheerscyclus op de rol van de managementteams bij beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie in de Vlaamse gemeenten? Deze centrale onderzoeksvraag beantwoorden we op basis van de resultaten van twee surveys uitgevoerd in 2008 en 2013 bij de Vlaamse gemeentesecretarissen. Met behulp van een regressieanalyse is de samenhang tussen BBC, een reeks andere onafhankelijke variabelen en de rol van het managementteam nagegaan. De resultaten suggereren een positieve invloed van BBC op de invloed van het MAT in de beleidscyclus. Zo vinden we een positieve samenhang met het aantal beleidsdoelstellingen in het meerjarenplan conform BBC en met de betrokkenheid van het MAT bij de opmaak van dit meerjarenplan. Bovendien neemt de verklaringskracht van het model sterk toe onder controle van de BBC-specifieke variabelen. Daarnaast hangt de invloed van het MAT samen met de vigerende organisatiecultuur: in die gemeenten waar de organisatie sterker gestroomlijnd is naar het diensthoofdenmodel en het belang van de afsprakennota hoger wordt ingeschat, neemt de slagkracht van het MAT toe. De gemeentelijke context levert daarentegen slechts een beperkte bijdrage in het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

INLEIDING

"Throughout Europe a wind of political and institutional change seems to be blowing through municipalities".

Steyvers et al (2005:11)

Sinds de jaren '80 ondergaan heel wat Europese lokale besturen belangrijke politieke en administratieve hervormingen.¹ Vooral de administratieve moderniseringsinitiatieven zijn in meer of mindere mate geïnspireerd door het New Public Management (NPM)-denken.² Om de dienstverlening van overheden efficiënter en effectiever te laten verlopen, worden technieken,

¹ J. CAULFIELD en H.O. LARSEN "Introduction" in J. CAULFIELD en H.O. LARSEN (eds.), *Local Government at the Millennium*, Opladen, Leske + Budrich, 2002, 9 en 20-23; A. VETTER en N. KERSTING "Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe" in N. KERSTING en A. VETTER (eds.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the gap between democracy and efficiency*, Opladen, Leske + Budrich, 2003, 11-12.

² J. CAULFIELD en H.O. LARSEN, *l.c.*, 21; A. VETTER en N. KERSTING, *l.c.*, 16.

stijlen en inzichten uit de private sector aangewend in en vertaald naar de publieke sector.³ Het Gemeentedecreet, waarvan de meeste artikels sinds januari 2007 in werking traden, voerde ook in de Vlaamse gemeenten een reeks veranderingen door in lijn met het NPM-denken. De rol van secretarissen en financieel beheerders als topmanagers, de afsprakennota tussen politiek en administratie, systemen van organisatiebeheersing en de rechtspositieregeling voor personeel: het zijn slechts enkele voorbeelden van NPM-geïnspireerde hervormingen op het Vlaamse lokaal niveau.⁴ In deze paper staat de interferentie tussen twee van de meest ingrijpende managementinnovaties uit het decreet centraal: (1) de invoering van het managementteam (hierna: MAT) en (2) de modernisering en ontsluiting van de gemeentelijke beleids-, beheers- en financiële cyclus (BBC). Concreet gaan we na welke rol het MAT speelt in de lokale beleidscyclus en hoe deze rol beïnvloed wordt door een reeks factoren. Om de invloed van BBC op de slagkracht van het MAT in kaart te brengen, worden factoren opgenomen die gerelateerd zijn aan de implementatie van het Besluit betreffende de Beleids- en Beheerscyclus (hierna: BVR BBC).

Zowel in regelgeving, in eerder onderzoek als in de literatuur zijn aanwijzingen te vinden dat deze twee innovaties interfereren. Zo benadrukt het Gemeentedecreet duidelijk de opdracht van de administratie inzake het bestuurlijke management *“door haar een essentiële rol toe te bedelen in de beheerscyclus: de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid”*. Het MAT ondersteunt de coördinatie van de gemeentelijke diensten en bepaalt, onder leiding van de gemeentesecretaris, mee de beleidsinhoud van de jaarlijkse en meerjarige strategische plannen. Aangezien BBC de vorm en inhoud van deze plannen grondig wijzigt door de focus te leggen op een meerjarige geïntegreerde financiële en beleidsplanning, kan verondersteld worden dat de rol van het MAT bij de beleids- en budgetopmaak daardoor belangrijker wordt. Dit vermoeden wordt gedeeld door WEETS (2012), die in haar onderzoek naar de gemeentelijke budgetopmaak concludeert dat het MAT de draaischijf kan vormen bij het koppelen van doelstellingen aan budgetten.⁵ Een recente bevraging van BLEYEN & BOUCKAERT (2014) bij gemeentelijke secretarissen en financieel beheerders bevestigt dat het MAT in relatief hoge mate betrokken is bij de opmaak van de meerjarenplannen conform BBC.⁶ MOYERSONS, LOMBAERT & MAEBE (2012) voegen hieraan toe dat de rol van het MAT verder gaat dan de loutere opmaak van het meerjarenplan. Zij kennen het orgaan ook een belangrijke rol toe bij de implementatie van het BVR BBC als project in brede zin.⁷

In de eerste paragrafen gaan we in op de theoretische benadering van waaruit deze paper vertrekt – het nieuw institutionalisme – en lichten we beide hervormingen toe. Vervolgens worden de afhankelijke variabele – de rol van het managementteam in de Vlaamse lokale besturen – en de gebruikte onafhankelijke variabelen geoperationaliseerd. Na toelichting van dataverzameling en respons, presenteren we de onderzoeksresultaten op basis van de regressieanalyses en worden de voornaamste conclusies op een rij gezet.

³ C. HOOD, “The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme”, *Accounting, Organizations and Society*, 1995, 20, 2/3, 94; B. LIEGL, “New Public Management from a theoretical and Austrian perspective” in B.G. PETERS en J. PIERRE (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge, 2001, 73-75.

⁴ F. DE RYNCK en E. WAYENBERG, “Deel 2. Cartografie en ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Hoofdstuk 7. De lokale besturen” in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE & S. OP DE BEECK (eds.), *Handboek bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 191-230.

⁵ K. WEETS, *Van decreet tot praktijk? Een onderzoek naar de invoering van elementen van prestatiebegroting in Vlaamse gemeenten*, onuitg. doctoraats thesis Sociale Wetenschappen K.U. Leuven, 2012, 307.

⁶ P. BLEYEN en G. BOUCKAERT, *Prestatiegericht begroten en boekhouden in de Vlaamse gemeenten en OCMW's. Stand van zaken op basis van een survey*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie: Slagkrachtige Overheid, 2014, 114.

⁷ S. MOYERSONS, S. LOMBAERT & M. MAEBE, “16. Van oud naar nieuw” in D. BEIRENS (Ed.), S. LOMBAERT, M. MAEBE & S. MOYERSONS, *Handboek beleids- en beheerscyclus. De integrale gids voor lokale besturen*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 568.

HERVORMINGEN BEKEKEN VANUIT EEN NIEUW INSTITUTIONELE BRIL

Bij de evaluatie van de hervormingen en innovaties zoals deze geïnitieerd door het Gemeentedecreet, is het belangrijk om na te gaan of de beoogde en de feitelijke veranderingen in de werking van organisaties bij elkaar aansluiten.⁸ KUHLMANN & WOLLMANN (2011) beschouwen nieuw-institutionele benaderingen als geschikte kaders om een institutionele evaluatie door te voeren.⁹ Hoewel deze benaderingen hun oorsprong vinden in het institutionalisme, onderscheiden ze zich er ook op een aantal punten van.¹⁰ Daar waar de oorspronkelijke institutionele benaderingen ervan uitgaan dat formele innovaties vanwege hun legalistische, normatieve en structurele elementen op zichzelf bepalend zijn voor de verandering die een organisatie met haar individuen doormaakt, zoekt het nieuw institutionalisme veeleer verklaringen in de rol van organisatiestandaarden, -waarden en -routines voor het handelen van actoren.¹¹ Het nieuw institutionele denken gaat met andere woorden uit van de assumptie dat *"the organisation of political life makes a difference"*.¹²

MEYER & ROWAN (1977) betogen in deze lijn dat organisaties ingebed zijn in een sociale en politieke omgeving waardoor feitelijke praktijken en structuren de resultante zijn van heersende regels, conventies en overtuigingen uit de omgeving.¹³ Te denken valt aan conflicterende waarden en machtsrelaties, informele structuren en inbedding van bepaalde routines.¹⁴ Eerder dan te focussen op de mate waarin gewijzigde regelgeving leidt tot convergentie tussen organisaties, legt het nieuw institutionalisme de nadruk op mechanismen die heterogeniteit in de dagelijkse werking van organisaties in de hand werken.¹⁵

Naar analogie met de uitgangspunten van het nieuw institutionalisme, beschouwt deze paper een institutionele verandering als een *"contingent and contextdependent process, rather than something that can be imposed from the outside through formal mechanisms alone"*.¹⁶ Om de invloed van het MAT in kaart te brengen en te verklaren, wordt bijgevolg niet alleen gefocust op het formele en juridische kader aangaande het MAT, maar ook op *"the informal conventions of political life"*.¹⁷

Ter operationalisering van deze gedachtegang, onderscheiden we verder in deze exploratieve paper een reeks mediërende meso- en microvariabelen op basis waarvan we de rol van het MAT in de beleidscyclus trachten te verklaren. In navolging van auteurs als HALL & TAYLOR (1996), LOWNDES & ROBERTS (2013) en GORGES (2001), baseren we ons bij de keuze van deze onafhankelijke variabelen op drie stromingen binnen de nieuw-institutionele literatuur: het historisch, sociologisch en rational choice-institutionalisme (cf. infra).¹⁸

⁸ S. KUHLMANN en H. WOLLMANN, "The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels: A Still Neglected Research Agenda", *Local Government Studies* 2011/5, 479-494.

⁹ Ibid., 479-494.

¹⁰ J.G. MARCH & J.P. OLSEN, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review* 1984/3, 747.

¹¹ P. SELZNICK, "Institutionalism 'Old and 'New'", *Administrative Science Quarterly* 1996, 41, 2: 270-7; P.A. HALL en R.C.R. TAYLOR (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 936-957; J.G. MARCH en J.P. OLSEN, *I.c.*, 734-749.

¹² J.G. MARCH en J.P. OLSEN, *I.c.*, 747.

¹³ J.W. MEYER, W. JOHN, en B. ROWAN, 1977, "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology* 1977, 83: 340-363.

¹⁴ W.W. POWELL en P.J. DIMAGGIO, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago, 1991, 478p.

¹⁵ M. LOUNSBURY, "Institutional Rationality and Practice Variation: New Directions in the Institutional Analysis of Practice", *Accounting, Organizations & Society* 2008, 33: 349-361.

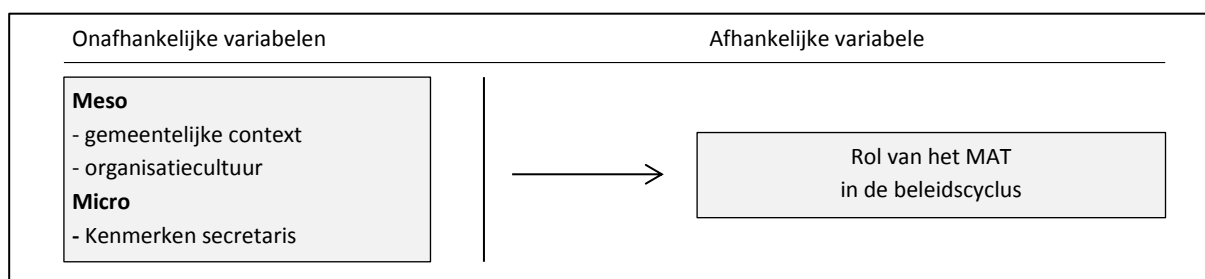
¹⁶ S. LEACH en V. LOWNDES, "Of Roles and Rules: Analysing the Changing Relationship between Political Leaders and Chief Executives in Local Government", *Public Policy and Administration* 2007, 22, 2: 199.

¹⁷ V. LOWNDES, "The Institutional Approach" in D Marsh, G Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, 71.

¹⁸ P.A. HALL en R.C.R. TAYLOR, *I.c.*, 936-957; V. LOWNDES en M. ROBERTS, *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*, 2013, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 248p; M.J. GORGES, "New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution", *Politics*, 2001/2, 137-145.

Mesovariabelen hebben betrekking op routines en standaarden in de organisatie en op contextuele factoren. Hieronder verstaan we enerzijds enkele feitelijke gemeentelijke variabelen (o.a. politieke stabiliteit, financieel en sociaal-economisch profiel, etc.) en anderzijds variabelen met betrekking tot de gemeentelijke organisatiecultuur. Microvariabelen daarentegen duiden veeleer kenmerken van individuen binnen de organisatie – in casu de gemeentesecretarissen – en de keuzes die deze actoren maken “*in being aware of, accepting and acting to the content of the reform*”.¹⁹ Figuur 1 vat de gehanteerde onderzoeksbenadering samen.

Figuur 1. Exploratieve onderzoeksetting op basis van het nieuw institutionalisme



Hoewel nieuw institutionele benaderingen het belang van de informele conventies benadrukken voor het welslagen van institutionele hervormingen, wordt ook de formele architectuur niet uit het oog verloren. Deze beoogt de werking van de gemeenten vorm te geven en bepaalt de klijntlijnen waarbinnen gemeentelijke actoren handelen.²⁰ Bijgevolg lichten we in eerste instantie de juridische regelgeving met betrekking tot het managementteam en de gemoderniseerde beleids- en beheerscyclus toe.

DE INVOERING VAN HET MANAGEMENTTEAM

Sinds haar inwerkingtreding in 2007, verplicht het Gemeentedecreet de gemeenten om een MAT op te richten. Een managementteam kan omschreven worden als “*as a group of managers at the same organizational level who are a part of the organizations formal management structure*” (MCINTYRE, 1998).²¹ Deze definitie is echter slechts in beperkte mate van toepassing op de Vlaamse situatie. Het Gemeentedecreet legt immers slechts een minimale samenstelling op: de secretaris, de financieel beheer en in voorkomend geval de adjunct-gemeentesecretaris maken altijd deel uit van het MAT. Het Hersteldecree van 2009 bepaalt bijkomend dat ook de burgemeester, of in voorkomend geval de schepenen door hem aangeduid, met raadgevende stem deel uitmaakt van het orgaan. De gemeenteraad is bevoegd voor de aanstelling en het ontslag van de overige leden.²²

Als overlegorgaan moet het MAT de samenwerking en verbondenheid van de gemeentelijke organisatie verhogen: “*Het conflictmodel secretaris-ontvanger wordt grotendeels vervangen door een samenwerkingsmodel waarin de secretaris en de financieel beheerder een belangrijke rol te vervullen hebben*”.²³ Daarnaast ondersteunt het MAT de coördinatie van de gemeentelijke diensten bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie.²⁴ Het orgaan wordt zo niet alleen betrokken bij het

¹⁹ K. STEYVERS, H. REYNAERT, en T. BLOCK, “Team Work or Territorial War?”, *Public Management Review* 2010, 12, 1: 11-31.

²⁰ V. LOWNDES en M. ROBERTS, o.c., 5.

²¹ M.G. MCINTYRE, *The Management Team Handbook. Five Key Strategies for Maximizing Group Performance*, San Francisco, Jossey-Bass Inc., 1998, 288p.

²² Art. 96 Gem. Decr.

²³ VLAAMSE REGERING, *Memorie van Toelichting, Parl. St. Vlaams Parlement 2004-2005*, nr. 347/1, 19.

²⁴ Art. 96 en 98 Gem. Decr.

opstellen van het organogram, de personeelsformatie en de rechtspositieregeling van het personeel, maar ook bij de opmaak van het meerjarenplan en het budget.²⁵ Verder bewaakt het MAT de eenheid in de werking van de gemeentelijke diensten, de kwaliteit van de organisatie, alsook de interne communicatie.²⁶ Hiertoe moet de gemeentesecretaris in overleg met het MAT een intern controlesysteem vaststellen, dat bepaalt op welke wijze de interne controle wordt georganiseerd.²⁷ Om de samenwerking tussen het MAT en het college van burgemeester en schepenen te formaliseren, wordt ten minste na iedere vernieuwing van de gemeenteraad een afsprakennota opgemaakt.²⁸

De innovaties die de invoering van het MAT met zich meebrengt, kunnen gezien worden als toepassingen van twee (van zeven) NPM-doctrines in kaart gebracht door HOOD (1991): niet alleen leidt de figuur van het MAT tot een grotere verantwoordelijkheid voor het topmanagement, ook komt de nadruk in sterkere mate te liggen op managementtechnieken uit de private sector.²⁹ In de praktijk betekende de invoering van het MAT evenwel niet voor alle gemeenten een echte innovatie: reeds voor de inwerkingtreding van het Gemeentedecreet was in 56% van de gemeenten een (vorm van) MAT aanwezig.³⁰ Wel bleef hun impact eerder beperkt: het ambtelijk leiderschap van het MAT was slechts weinig voelbaar en de afstemming binnen het integraal stadsbestuur verliep suboptimaal. Als mogelijke verklaring wezen VALLET & DE RYNCK (2006) op het recente karakter van de idee van een ambtelijk MAT.³¹ Dat het MAT anno 2008 hoger ingeschat werd in die gemeenten waar reeds voor de inwerkingtreding van het decreet een (vorm van) MAT aanwezig was, bevestigt deze hypothese.³² De inwerkingtreding van het Gemeentedecreet diende als katalysator voor de verdere verspreiding van de vernieuwing: in de zomer van 2008 had 97% van de gemeenten een MAT geïnstalleerd.³³ Globaal genomen was de perceptie van de gemeentesecretarissen positief tijdens de eerste maanden na de inwerkingtreding van het decreet.³⁴

DE GEMODERNISEERDE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS

Met innovaties binnen de beleids-, beheers- en financiële cyclus beoogde de decreetgever de bevordering van planmatig beleid en strategisch management via een modernisering van het financieel beleid, dit zowel in de fase van de budgetvoorbereiding, -uitvoering, als -evaluatie. In elke fase van de cyclus gingen nieuwe beleidsinhoudelijke en financiële bepalingen van kracht.

De innovaties plaatsen een meerjarig perspectief centraal, waarbij beleidsintenties systematisch gekoppeld worden aan de beschikbare financiële ruimte. Daarnaast vervangt de meerjarenplanning de begroting als het uitgangspunt in de beleidscyclus.³⁵ Anders gesteld: *“de loutere opsomming van geraamde ontvangsten en uitgaven moet plaatsmaken voor een integrale strategische*

²⁵ Art. 87 en 93 Gem. Decr.

²⁶ Art. 96 en 98 Gem. Decr.

²⁷ Art. 100 Gem. Decr.

²⁸ Art. 87 Gem. Decr.

²⁹ C. HOOD, “A Public Management for all seasons?”, *Public Administration* 1991, 69, 1: 4-5.

³⁰ E. OLISLAGHERS, J. ACKAERT, F. DE RYNCK, K. STEYVERS en E. WAYENBERG, *Percepties van burgemeesters, schepenen, raadsleden, secretarissen en ontvangers over het gemeentedecreet vergeleken*, Hasselt, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 2009, 174p.

³¹ N. VALLET en F. DE RYNCK, “De lokale leiderschapstandem: een verkennend onderzoek naar de aard en hoedanigheid van het politiek en ambtelijk leiderschap in Vlaanderen”, *Res Publica* 2006, 3, 4: 446-471.

³² S. HENNAU, J. ACKAERT en E. OLISLAGERS, “It’s the culture, stupid! Determinanten van de positie van managementteams in de lokale beleidscyclus.” *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2013, 4: 31-47.

³³ E. OLISLAGHERS et al, o.c., 174p.

³⁴ K. STEYVERS et al, l.c., 11-31.

³⁵ VLAAMSE REGERING, *Memorie van Toelichting, Parl. St. Vlaams Parlement 2004-2005*, nr. 347/1, 24.

*meerjarenplanning, waarbij de beleidsdoelstellingen van het bestuur centraal staan in plaats van de middelen die daarvoor worden uitgetrokken”.*³⁶

Hoewel de basisbepalingen reeds in het Gemeentedecreet ingeschreven waren van bij de inwerkingtreding in 2007, bleef het merendeel in eerste instantie onuitgevoerd.³⁷ Concreet betekende dit dat de formele innovaties met betrekking tot planmatig beleid en strategisch management tussen dat moment en (voor een groot deel van de gemeenten) 2014 in beginsel beperkt bleven.

In afwachting van de nadere bepalingen voor een volwaardig meerjarenplan met inhoudelijke strategische nota, moesten gemeenten een algemeen beleidsprogramma opmaken voor de duur van de legislatuur. De bepalingen met betrekking tot de opmaak van een beleidsnota bij het budget traden wel reeds in werking.³⁸ Beide planningsdocumenten diende men – op basis van de oude begrotingsbepalingen uit de Nieuwe Gemeentewet – te voorzien van een financiële vertaling, respectievelijk in een meerjarig financieel beleidsplan en in een financiële nota. In de praktijk varieerde de uitwerking van het algemeen beleidsprogramma en de beleidsnota echter in grote mate. Zo bleek 28% van de bevraagde gemeenten in 2008 niet over een beleidsnota te beschikken of enkel over een beleidsnota zonder beleidsintenties in de vorm van beleidsdoelstellingen.³⁹ Uit een meer recente survey blijkt zelfs dat 63,2% van de gemeenten die in 2013 nog niet volgens het BVR BBC werkten (zie infra), geen beleidsdoelstellingen formuleerden in de beleidsnota bij het budget.⁴⁰ Een verdere concrete en gefaseerde uitwerking van de innovatie werd geïnitieerd op basis van twee uitvoeringsbesluiten, goedgekeurd in 2010.⁴¹ Zo werd bepaald dat tussen 2011 en 2013 jaarlijks een reeks pilootgemeenten van start zou gaan met de regelgeving. Anno 2014 hebben ook de overige gemeenten de BBC-besluiten geïmplementeerd.⁴²

Concreet gebeurt de inhoudelijke planning conform BBC via de strategische nota van het meerjarenplan en een concretisering via de jaarlijkse beleidsnota bij het budget.⁴³ Deze documenten worden softwarematig opgebouwd aan de hand van een doelstellingencascade waar in beginsel een onderscheid wordt gemaakt tussen prioritaire en niet-prioritaire beleidsdoelstellingen, die verder worden geconcretiseerd aan de hand van actieplannen en acties.⁴⁴ Technisch gezien gebeurt de integratie met de financiële planning door het koppelen van uitgaven- en ontvangstenramingen aan de acties. Inkomsten en uitgaven die niet inhoudelijk vertaald worden, vormen de niet in beleidsdoelstellingen opgenomen verrichtingen.

BBC beoogt verder dat deze inhoudelijke beleidsplanning ook wordt opgevolgd middels kwartaalrapportering en geëvalueerd door de mate van doelstellingenrealisatie na te gaan in de jaarrekening. Over de prioritaire beleidsdoelstellingen en het al dan niet realiseren ervan dient bijgevolg gerapporteerd te worden aan de gemeenteraad. Het niet-prioritaire beleid wordt

³⁶ Omzendbrief BB 2013/4. Strategische meerjarenplanning (meerjarenplan 2014-2019) en budgettering (budget 2014) volgens de beleids- en beheerscyclus, BS 30 april 2013, 25834.

³⁷ Omzendbrief ABB 2006/19 van 1 december 2006 aangaande het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 en ter uitvoering van artikelen 160 en 179 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005, BS 10 januari 2007, 901-918.

³⁸ Omzendbrief BB 2007/07. Instructies voor het opstellen van de budgetten en meerjarenplannen voor 2008 van de gemeenten en van de OCMW's van het Vlaams Gewest, BS 28 augustus 2007, 44690; Art. 242bis Nieuwe Gem.W.

³⁹ K. WEETS, o.c., 119.

⁴⁰ P. BLEYEN en G. BOUCKAERT, o.c., 78.

⁴¹ Naast het BVR BBC worden de bepalingen ook verder uitgewerkt in het Ministerieel Besluit tot vaststelling van de modellen en nadere voorschriften van de beleidsrapporten en toelichting ervan, en van de rekeningstelsels van de gemeenten, de provincies en de OCMW's (1/10/2010), in een latere wijziging van beide besluiten en in diverse omzendbrieven.

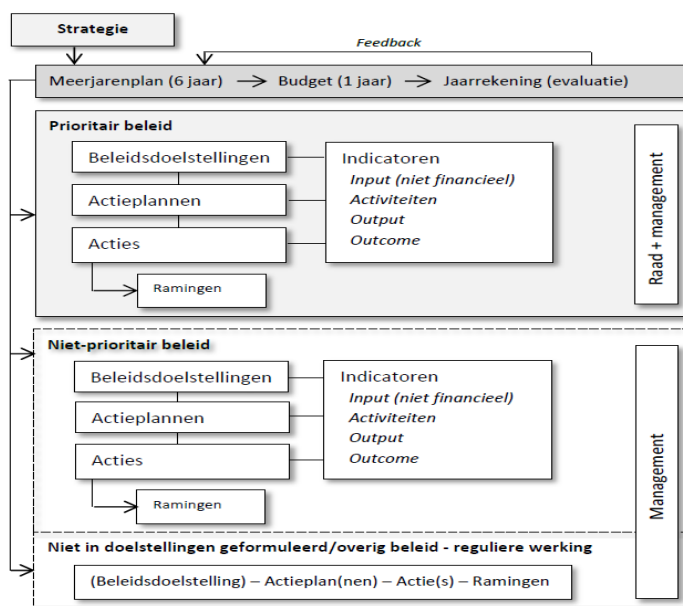
⁴² Twaalf gemeenten startten in 2011, 22 gemeenten in 2012, 85 gemeenten in 2013 en de resterende 189 gemeenten in 2014.

⁴³ Art. 146-157 Gem. Decr. en art. 11 en 16 BVR BBC.

⁴⁴ Art. 6 BVR BBC.

daarentegen binnen de administratie opgevolgd en geëvalueerd. Om dit mogelijk te maken besteedt de regelgeving ook in zekere mate aandacht aan prestatiemeting via indicatoren: *“In de mate van het mogelijke of het nuttige wordt het resultaat of effect meetbaar gemaakt (1) om de beleidsdoelstellingen concreet te kunnen formuleren (planningsfase), (2) om de uitvoerders duidelijkheid te geven over de te behalen resultaten (uitvoeringsfase) en (3) om te kunnen nagaan of de beleidsdoelstellingen effectief werden gerealiseerd (evaluatiefase)”*.⁴⁵ Figuur 2 geeft het opzet van de vernieuwde beleids- en beheerscyclus beknopt weer.

Figuur 2. Opzet van de beleids- en beheerscyclus conform het BVR BBC



Net als de invoering van het MAT, vindt ook deze innovatie aansluiting bij een internationaal erkende evolutie, namelijk die naar een resultaatgericht financieel management.⁴⁶ Ze is duidelijk geïnspireerd op drie andere NPM-doctrines van HOOD (1991), namelijk een duidelijke meting van en normen voor prestaties, een grotere nadruk op outputcontrole en een nadruk op discipline en zuinigheid bij het gebruik van publieke middelen. Dergelijke hervormingen vallen volgens OLSON, GUTHRIE & HUMPHREY (1998) onder de noemer New Public Financial Management.⁴⁷ Meer bepaald verruimen ze de reikwijdte en het doel van de budgetteringscyclus, die in toenemende mate wordt gekoppeld aan planning, operationeel management en prestatiemeting.⁴⁸

MESO- EN MICRO-VARIABLEN

Vanuit het geschetste theoretische kader valt te verwachten dat de effectieve slagkracht van het MAT beïnvloed wordt door factoren op meso- en microniveau.

De aandacht voor factoren op mesoniveau vindt oorsprong in het historisch institutionalisme. Volgens deze stroming is een institutionele ontwikkeling padafhankelijk: eenmaal beleidsmakers een

⁴⁵ Art. 13 & 18 BVR BBC; Verslag aan de Vlaamse regering bij het Besluit van de Vlaamse regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincie en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, 10/0705/0382, 21.

⁴⁶ T. CURRISTINE. "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire." *OECD Journal on Budgeting* 2005, 5, 2: 88.

⁴⁷ D. OLSON, J. GUTHRIE, C en HUMPHREY (eds.), *Global Warning: Debating International Developments in New Public Financial Management*, Bergen, Cappelan Akademisk Forlag, 1998, 478p.

⁴⁸ C. POLLITT en G. BOUCKAERT. *Public Management Reform. A Comparative Analysis of New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. New York, Oxford University Press Inc., 2011, 78.

bepaalde weg gekozen hebben, worden ze blijvend beïnvloed door keuzes uit het verleden omdat de kosten voor verandering vaak hoog zijn.⁴⁹ Ook het sociologisch institutionalisme vraagt aandacht voor het mesoniveau en onderlijnt het belang van culturen, waarden en normen voor institutionele structuren.⁵⁰ Deze stroming poneert dat menselijke actie in sterke mate afhankelijk is van en ingebed is in de context waarin ze plaats vindt.⁵¹ PREMFOR (2004:16) schrijft hierover: *“agency is more context-driven than goal-driven and particularly influenced by cultural logics”*.⁵² Bijgevolg nemen we een aantal mesovariabelen op in de analyses. Concreet maken we het onderscheid tussen variabelen die de gemeentelijke context beschrijven en variabelen met betrekking tot de gemeentelijke organisatiecultuur.

De nadruk op het individu (microniveau) wordt ontleend uit het rationeel institutionalisme. Deze variant start van de assumptie dat elke actor zijn eigenbelang volgt en strategische, doelgerichte handelingen stelt om tot nutsmaximalisatie te komen.⁵³ Bijgevolg distilleren we op microniveau een aantal individuele kenmerken van de gemeentesecretarissen. De keuze voor de gemeentesecretarissen wordt ingegeven door het feit dat zij fungeren als leidend ambtenaar in de gemeente.⁵⁴ Ook het sociologisch institutionalisme wettigt een analyse van microvariabelen. PIERSON (2000:478) schrijft in deze context: *“in structuring institutional arrangements, actors may be motivated more by conceptions of what is appropriate than by conceptions of what would be effective.”*⁵⁵

Op basis van de literatuur en een gelijkaardige studie van HENNAU et al (2013) naar de invloed van het managementteam anno 2008 schuiven we voor elk van de variabelen een te toetsen hypothese naar voren.⁵⁶

1. De gemeentelijke context

Eerdere analyses toonden aan dat de rol van het MAT aan het begin van de zittingsperiode 2007-2012 in zekere mate samen hing met de **(dis)continuïteit (GC1)** van het bestuur. Meer concreet werd de invloed van het MAT hoger ingeschat in gemeenten waar het bestuur na de verkiezingen in 2006 wijzigde.⁵⁷ Deze vaststelling is in overeenstemming met eerder onderzoek in Nederlandse gemeenten waaruit blijkt dat lokale vernieuwingen met meer animo geïmplementeerd worden in die gemeenten waar voordien grote electorale verschuivingen hebben plaatsgevonden.⁵⁸ In Vlaanderen besluit WEETS (2012) dat het college van burgemeester en schepenen meer ontvankelijk is voor verandering indien het voor een meerderheid uit personen zonder bestuurservaring bestaat.⁵⁹ We kunnen dan ook verwachten dat de regressieanalyse voor 2013 gelijkaardige resultaten zal opleveren.

⁴⁹ E. SANDERS, “Historical Institutionalism” in R.A.W. RHODES, S.A. BINDER en B.A. ROCKMAN (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 39-40.

⁵⁰ V. LOWNDES en M. ROBERTS, o.c., 35; P.A. HALL en R.C.R. TAYLOR, l.c., 936-957.

⁵¹ R.E. GOODIN, “Institutions and Their Design” in R. E. GOODIN (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 1-53.

⁵² R. PREMFOR, “The Contingency of Democratization: Scandinavia in Comparative Perspective”, in *Papers to the Conference in Honour of Robert Dahl, Contingency in the Study of Politics*, Yale University, 3-4 December 2004.

⁵³ V. LOWNDES & M. ROBERTS, o.c., 35; P.A. HALL en R.C.R. TAYLOR, l.c. pp. 936-957.

⁵⁴ Art. 86 Gem. Decr.

⁵⁵ P. PIERSON, “The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 2000, 13/4, 478.

⁵⁶ S. HENNAU et al, l.c., 31-47

⁵⁷ S. HENNAU et al, l.c., 31-47

⁵⁸ T. STEEN en A. WILLE, “Strengthening Local Government in the Netherlands and Flanders: Similar Problems, Different Solutions?” in H. REYNAERT, K. STEYVERS, P. DELWIT, J.B. PILET (eds.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 453.

⁵⁹ K. WEETS, o.c., 119.

Daarnaast werd de invloed van het MAT anno 2008 beïnvloed door het **financieel profiel (GC2)** van gemeenten Meer bepaald is de rol van het MAT in de beleidscyclus groter in gemeenten met een minder gunstig financieel profiel.⁶⁰ Deze vaststelling gaat in tegen de conclusies van onder meer WEETS (2012) en VALLET & DE RYNCK (2006) die stellen dat Vlaamse gemeenten met een goede financiële situatie meer middelen spenderen aan moderniseringsinitiatieven. Omdat de studie van HENNAU et al (2013) het dichtst aanleunt bij het onderzoeksvoorwerp, formuleren we onze hypothese in lijn met de bevindingen van deze auteurs. Wel hebben we bij de operationalisering een vernieuwde schuldratio toegevoegd (cf. infra).

Het **inwonertal (GC3)** en de **samenstelling van de meerderheid (GC4)** zijn twee andere gemeentekennmerken. Hoewel deze anno 2008 niet samenhangen met de gepercipieerde invloed van het MAT⁶¹, nemen we ze ter controle opnieuw op in de analyses. Mogelijk bewijzen ze aan het einde van de zittingsperiode wel hun meerwaarde in de verklaring van de slagkracht van het MAT. Bovendien wijst de literatuur ook in die richting. Zo concluderen STEEN & WILLE (2005) in hun onderzoek naar lokale politieke hervormingen dat grotere gemeentebesturen sterker de voordelen en uitdagingen van vernieuwingen inzien.⁶² Deze vaststelling sluit aan bij eerdere bevindingen van PLEES & LAURENT (1998) dat er een negatieve correlatie is tussen de omvang van de gemeente en de percepties over een inefficiënte werking.⁶³ Bovendien heeft de schaalgrootte ook bij de implementatie van het Vlaamse Gemeentedecreet over het algemeen een invloed op de effecten van het decreet.⁶⁴ Tot slot toont onderzoek in België aan dat burgemeesters van kleinere gemeenten zich sterker inlaten met diverse aspecten van de gemeentelijke administratie.⁶⁵ Mogelijk heeft dit een effect op de slagkracht van het MAT in deze gemeenten.

Wat de samenstelling van de meerderheid betreft, blijkt uit onderzoek van WEETS (2012)⁶⁶ dat de aanwezigheid van een absolute meerderheid bevorderlijk is voor de invoering van elementen van prestatiebegroting op het lokale niveau omwille van het grotere vertrouwen binnen het college.⁶⁷ We baseren de hypothesen op deze eerdere onderzoeksbevindingen.

Tabel 1. Hypothesen met betrekking tot de gemeentelijke contextfactoren

Het MAT speelt een grotere rol ...

GC1: ... *in gemeenten waar na de verkiezingen een ander bestuur aan de macht is;*

GC2: ... *in gemeenten met een minder gunstig financieel profiel;*

GC3: ... *naarmate het inwonertal van de gemeente toeneemt;*

GC4: ... *in gemeenten waar één partij de meerderheid vormt.*

⁶⁰ S. HENNAU et al, *l.c.*, 31-47

⁶¹ *Ibid.*, 31-47

⁶² T. STEEN en A. WILLE, *l.c.*, 452-453.

⁶³ Y. PLEES en T. LAURENT, "The Belgian Municipal Secretary: A Manager for the Municipalities?" in K KLAUSEN, A MAGNIER (eds.), *The Anonymous Leader: Appointed CEO's in Western Local Government*, Odense, Odense University Press, 1998, 173-187.

⁶⁴ F. DE RYNCK, E. OLISLAGHERS en J. ACKAERT, "Bestuurskracht binnenshuis. Doorwerking van het gemeentedecreet op bestuurskracht van Vlaamse gemeenten", *Res Publica* 2009, 51, 3: 321-349.

⁶⁵ J. ACKAERT, *De burgemeestersfunctie in België. Analyse van haar legitimering en van de bestaande rolpatronen en conflicten*, doctoraatsthesis Sociale Wetenschappen, K.U. Leuven, 2006, 520p.

⁶⁶ K. WEETS, *o.c.*, 285-286.

⁶⁷ Ondanks de afname van het aantal homogene meerderheden in de Vlaamse lokale besturen, kiezen we deze variabele bewust boven de variabele die een beeld geeft van het aantal partijen in het college. Kartelformules maken dit kenmerk immers delicaat.

2. De gemeentelijke organisatiecultuur

Aangezien het MAT tot wijzigingen aan het gemeentelijke organogram leidt, kan de invoering van het orgaan als een opgelegde verandering van de organisatiestructuur beschouwd worden. Dergelijke hervormingen gaan – zeker in interactie met een aantal andere decretale innovaties – vaak samen met veranderingen in de organisatiecultuur.⁶⁸ Zo stellen LEACH & LOWNDES (2007)⁶⁹ in lijn met de nieuw institutionele benadering: *“changes in formal arrangements are being interpreted on the ground through an institutional filter of beliefs, assumptions and practices that typically emphasize traditional values and ways of working.”*

In navolging van DEAL & KENNEDY (1982)⁷⁰ definiëren we organisatiecultuur als: *“the way we do things around here, which is a matter of unwritten rules and implicit agreements; a stable but hidden system, a collection of values, symbols, heroes, rituals and stories that operate beneath the surface executing powerful influence in the behaviour of the workplace”*. Analoot hiermee omschrijven SHIELDS & YOUNG (1989) organisatiecultuur als de denkwijze van de medewerkers, waarin de door hun gedeelde opvattingen, waarden en doelen vervat liggen.⁷¹

Hoewel dergelijke informele regels vaak een conservatief karakter hebben in periodes van transitie⁷², poogt het Gemeentedecreet de organisatiecultuur op minstens twee manieren te beïnvloeden, namelijk (1) door de politiek-ambtelijke verhoudingen in de Vlaamse gemeenten op een andere leest te schoeien en (2) door deze besturen aan te zetten tot sturing en controle op basis van resultaten in plaats van gebaseerd op middelen en inputs. Uit die tweedeling kunnen vervolgens verschillende elementen worden afgeleid die verder in deze paper worden geoperationaliseerd als variabelen met betrekking tot de gemeentelijke organisatiecultuur.

A. Politiek-ambtelijke cultuur

De decretale bepalingen voorzien in een belangrijke verantwoordelijkheid voor de administratie in de beleidscyclus. Bovendien wordt de administratie geresponsabiliseerd aan de hand van een samenwerkingsmodel met de politieke verantwoordelijken. Concreet beoogt het decreet het sterk verkokerde schepensmodel te vervangen door een **diensthooftmodel (OC1)**. Terwijl het college van burgemeester en schepenen in het eerste model een dominante positie inneemt in de lokale besluitvorming, vormen de secretaris, de financieel beheerder en de diensthooft de interne strategische top in het diensthooftmodel. In de vorm van het MAT treden ze als collectief in overleg met het college, dat op basis van het voorbereidende werk de krachtlijnen van het beleid uittekent. De uitvoering van het beleid valt vervolgens onder de verantwoordelijkheid van het MAT. Deze hertekening van de verantwoordelijkheden zou een einde moeten maken aan de praktijk waarbij schepenen de diensten onder hun bevoegdheid rechtstreeks aansturen.⁷³ Volgens Vlaams

⁶⁸ S. DEMUZERE en A. MOLENVELD, “Organisatiecultuur”, in G. Bouckaert, A. Hondeghem, J. Voets, S. Op de Beeck, E. Cautiaert (eds.), *Handboek Overheidsmanagement. Overheid in beweging*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 135; G. JONES en J. STEWART, “Local Government: the Past, the Present and the Future”, *Public Policy and Administration* 2012, 27, 4., 346-367.

⁶⁹ S. LEACH en V. LOWNDES, *l.c.*, 184.

⁷⁰ T.E. DEAL en A.A. KENNEDY, *Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Organizational Life*, Massachusetts, Addison-Wesley 1982, 232p.

⁷¹ M.D. SHIELDS en S.M. YOUNG, “A Behavioral Model for Implementing Cost Management Systems”, *Journal of Cost Management*, Winter, 17-27.

⁷² S. LEACH en V. LOWNDES, *l.c.*, 186.

⁷³ N. VALLET en F. DE RYNCK, *l.c.*, 446-471; Y. PLEES & K. DE LEEMANS, “Gemeentelijke organisatie modellen en modelsecretarissen?”, *Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 1997, 2: 4-14.

kwalitatief en kwantitatief onderzoek krijgt het MAT niet alleen meer ruimte in die gemeenten waar het diensthoofdenmodel domineert, maar is ook de perceptie over het orgaan er positiever.⁷⁴

De **afsprakennota (OC2)** (cf. supra) is een ander beleidsinstrument waarin het Gemeentedecreet voorziet om de politiek-ambtelijke verhoudingen te herdefiniëren. Met deze nota beoogt de decreetgever de samenwerking tussen het politieke en het administratieve niveau te formaliseren en de betrokkenen in staat te stellen om de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden op te volgen. Zo kunnen gemaakte beleidskeuzes en de aansturing van de beleidscyclus door de gemeentelijke diensten op elkaar afgestemd worden.⁷⁵ Eerder onderzoek toont aan dat het belang dat gemeentesecretarissen hechten aan de afsprakennota en de rol die ze toekennen aan het MAT, in verband staan met elkaar.⁷⁶

B. Resultaatgerichte cultuur

De invoering van budgethouderschap en de gemoderniseerde beleids- en beheerscyclus plaatst de focus op resultaatgericht (financieel) management hoog op de agenda. Door de mogelijkheid om **budgethouderschap (OC3)** te delegeren aan gemeentesecretaris en/of andere personeelsleden van de gemeente, kunnen deze actoren sterker betrokken worden in de beleidscyclus. Het onderzoek van HENNAU et al (2013) toont aan dat de invloed van het MAT lager wordt ingeschat door secretarissen die voorstanders zijn van een meer verregaande delegatie van het budgethouderschap.⁷⁷

Zoals we reeds betoogden laat ook de invoering van BBC en meer bepaald praktijken van prestatiegericht begroten en strategisch management het MAT niet ongemoeid (Cf. supra). Zo wordt het voorontwerp van de strategische en financiële nota bij het meerjarenplan opgemaakt in overleg met het MAT om te waarborgen dat de verschillende geledingen van het bestuur een rol spelen in de beleids- en budgetopmaak en –uitvoering.⁷⁸ In lijn met WEETS (2012) die stelt dat het MAT een belangrijke rol kan spelen bij de verdere invoering van deze vernieuwingen, verwachten we dat de rol van het MAT groter is in die gemeenten waar:⁷⁹

- de **betrokkenheid van het MAT bij de opmaak van het meerjarenplan (OC5)** hoger is. In heel wat eerder onderzoek wordt betrokkenheid van de ambtelijke top als cruciaal gezien voor het doorvoeren van managementhervormingen;⁸⁰
- de **perceptie over de nieuwe inhoud van het meerjarenplan positief (OC4)** is;
- de **beleids- en beheerscyclus prestatiegericht (OC6)** is. Deze laatste veronderstelling sluit aan bij de ideeën van LENCIONI (2005), die stelt dat een gebrekkige aandacht voor resultaten ervoor zorgt dat managementteams van zowel private als publieke organisaties hun rol niet naar behoren kunnen vervullen.⁸¹

⁷⁴ N. VALLET en F. DE RYNCK, *l.c.*, 446-471; S. HENNAU et al, *l.c.*, 31-47; K. STEYVERS et al, *l.c.* 11-31.

⁷⁵ Art. 87 Gem. Decr. en VLAAMSE REGERING, Memorie van Toelichting, *Parl. St. Vlaams Parlement* 2004-2005, nr. 347/1, 18.

⁷⁶ S. HENNAU et al, *l.c.*, 31-47; K. STEYVERS et al, *l.c.*, 11-31.

⁷⁷ S. HENNAU et al, *l.c.*, 31-47.

⁷⁸ Art. 87 en 93 Gem. Decr.; D. BEIRENS, "11. Projectieve fase" in D. BEIRENS (ed.), S. LOMBAERT, M. MAEBE & S. MOYERSONS, *Handboek beleids- en beheerscyclus. De integrale gids voor lokale besturen*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 103-140.

⁷⁹ K. WEETS, *o.c.*, 307-308.

⁸⁰ R. ROTHWELL, "Towards the Fifth-generation Innovation Process", *International Marketing Review* 1994, 11, 1: 7-31; M. SHIELDS, "An Empirical Analysis of Firms' Implementation Experiences with Activity-Based Costing", *Journal of Management Accounting Research* 1995, 9: 148-166; E. BERMAN en X. WANG, "Performance Measurement in U.S. Counties: Capacity of Reform", *Public Administration Review* 2000, 60, 5: 409-420.

⁸¹ P. LENCIONI, *Overcoming the Five Dysfunctions of a Team: A Field Guide for Leaders, Managers and Facilitator*, San Fransico, Jossey-Bass Inc., 2005, 180p.

Aangezien de gemeentebesturen pas sinds januari 2014 werken volgens het BVR BBC, worden de variabelen aangaande de uitbouw van het BBC alleen opgenomen voor de dataset van eind 2013. Deze manier van werken stelt ons in staat om de netto-invloed van de BBC-opmaak op de invloed van het MAT in de beleidscyclus in kaart te brengen.

Daarnaast is de verwachting dat de rol van het MAT hoger wordt ingeschat in die gemeenten waar de **invoering van het MAT (OC6) en BBC (OC7)** gebeurde voor de eigenlijke juridische verplichting.⁸² Bij beide innovaties konden gemeenten ervoor kiezen om reeds vroeger aan de slag te gaan met de nieuwe instrumenten (cf. supra). Hoewel de managementteams voor de inwerkingtreding van het Gemeentedecreet nog op zoek waren naar hun identiteit en positie binnen de organisatie⁸³ en ook de BBC-pilootgemeenten vanwege de ontwikkelingsfase waarin de regelgeving zich bevond met een aantal onduidelijkheden te kampen hadden, geeft een vroegere opstart mogelijk blijk van een grotere openheid ten aanzien van de hervormingen.⁸⁴

Tot slot concludeert WEETS (2012) dat een positieve houding ten aanzien van instrumenten die in lijn liggen met het NPM-denken, een verklarende waarde heeft voor de mate waarin institutionele hervormingen worden ingevoerd (in casu de invoering van elementen van prestatiebegroting).⁸⁵ De bevinding versterkt onze verwachtingen rond elk van de gestelde hypothesen in Tabel 2.

Tabel 2. Hypothesen met betrekking tot de gemeentelijke organisatiecultuur

De rol van het MAT is belangrijker naarmate ...

OC1: ... *het diensthooftmodel sterker aanwezig is in de gemeente;*

OC2: ... *er meer belang wordt gehecht aan de afsprakennota in de gemeente;*

OC3: ... *gemeenten meer open staan voor delegatie van budgethouderschap;*

OC4: ... *het strategisch meerjarenplan positiever geëvalueerd wordt;*

OC5: ... *de eerste fase van de beleids- en beheerscyclus meer uitgebouwd en prestatiegericht is;*

OC6: ... *MAT vroeger werd ingevoerd dan juridisch opgelegd;*

OC7: ... *BBC vroeger werd ingevoerd dan juridisch opgelegd.*

C. Maakt de secretaris het verschil? Variabelen op microniveau

Eerder onderzoek onderlijnde reeds het belang van individuele kenmerken zoals het profiel van actoren, hun scholingsgraad en ervaring. Hoog opgeleide secretarissen en secretarissen met beperkte ervaring bijvoorbeeld zouden positiever staan ten opzichte van het MAT.⁸⁶ In onze analyse brengen we twee microfactoren in rekening, namelijk de **ervaring (IKS1)** van gemeentesecretarissen in hun functie en de mate van **betrokkenheid bij de opmaak van het strategische meerjarenplan (IKS2)**. Assumptie daarbij is dat het profiel van gemeentesecretarissen die sterker betrokken zijn bij de opmaak van het meerjarenplan, de rol van het MAT kan faciliteren.

⁸² Zo vonden OLISLAGERS et al (2009) evidenties dat percepties positiever zijn ten aanzien van het MAT indien het orgaan al langer bestaat.

⁸³ N. VALLET en F. DE RYNCK, *l.c.*, 446-471.

⁸⁴ Al kunnen ook andere drijfveren aangehaald worden zoals meer mogelijkheden tot opleiding en ondersteuning, minder tijdsdruk bij de implementatie, etc.

⁸⁵ K. WEETS, *o.c.*, 85-88.

⁸⁶ Y. PLEES en T. LAURENT, *l.c.*, 181-182; K. WEETS, *o.c.*, 284-285.; H. BÄCK, "Does Recruitment Matter? Selecting Pat and Role Definition" in H. BÄCK, H. HEINELT and A. MAGNIER (eds), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden, VS Verlag Für Sozialwissenschaften, 2006, 123-150.

Tabel 3. Hypothesen met betrekking tot de individuele kenmerken van de gemeentesecretarissen

De rol van het MAT is belangrijker naarmate gemeentesecretarissen...

IKS1: ... *minder ervaring hebben*;

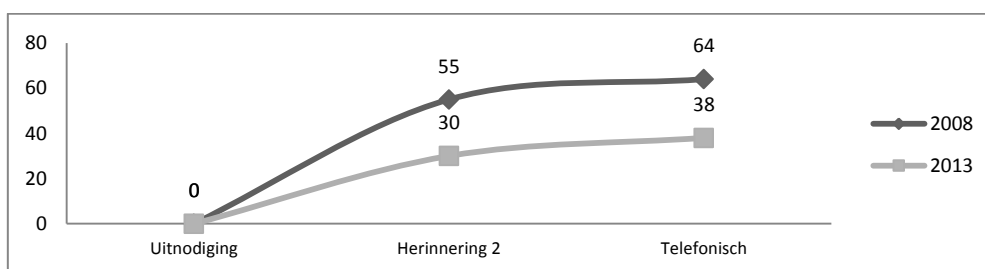
IKS2: ... *sterker betrokken zijn bij de opmaak van het meerjarenplan*.

ONDERZOEKSMETHODOLOGIE EN OPERATIONALISERING

Om na te gaan in hoeverre bovenstaande factoren de invloed op de gepercipieerde slagkracht van het MAT in de Vlaamse gemeenten mediëren, voeren we regressieanalyses uit op twee perceptiemetingen afgenomen in 2008 en 2013. Deze bevragingen werden afgenomen bij de gemeentesecretarissen in het kader van de onderzoeksprojecten “Evaluatie van de innovaties in het Gemeentedecreet op de lokale administratieve en politieke werking”, “Monitoring van de implementatie van het Gemeentedecreet” en “Implementatie van de Beleids- en Beheerscyclus in lokale besturen” van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie: Slagkrachtige Overheid. In 2008 gebeurde de bevraging per post, in het najaar van 2013 werd geopteerd voor een onlinesurvey.

Figuur 2 geeft de respons voor beide metingen weer.

Figuur 2: Responsgraad bij de meting in 2008 en 2013 (in pct.)



In totaal namen 196 secretarissen deel in 2008. Om deze respons te realiseren werden de respondenten niet alleen per mail herinnerd aan de enquête, maar ook telefonisch gecontacteerd. In 2013 werden gelijkaardige initiatieven genomen om de respons te maximaliseren. Zo werden de respondenten via overkoepelende organisaties aangespoord om deel te nemen en werden drie herinneringen verstuurd per e-mail. In de loop van oktober 2013 werden alle gemeentesecretarissen bovendien telefonisch gecontacteerd. Ondanks deze inspanningen blijft de respons met 38% (N=116) eerder laag. Mogelijk kan deze relatief lage respons verklaard worden door het tijdstip van de meting. In het najaar van 2013 gaf een aantal secretarissen mogelijk prioriteit aan de opmaak van het meerjarenplan 2014-2019 en budget 2014 conform BBC (cf. supra). Om na te gaan in welke mate de gerealiseerde databestanden een afspiegeling vormen van alle Vlaamse gemeenten, is de representativiteit van de data onderzocht. Beide metingen zijn representatief naar inwonersaantal en provincie. Bij de meting 2013 werd ook de representativiteit naar jaar van implementatie van het BVR BBC en naar sociaal-economisch profiel volgens de Belfius-indeling⁸⁷ positief geëvalueerd.

Naast data uit deze **surveys** hebben we gebruik gemaakt van data uit twee andere bronnen. Voor de feitelijke gegevens met betrekking tot het aantal geformuleerde beleidsdoelstellingen in het meerjarenplan conform BBC werd een beroep gedaan op de **databank Digitale Rapportering van het**

⁸⁷ A. DESSOY, *Lokale financiën. Sociaaleconomische typologie van de gemeenten*. Brussel, Belfius Bank en Verzekeringen, 2007, 62p.

Agentschap voor Binnenlands Bestuur.⁸⁸ Om een aantal gemeentekennissen in kaart te brengen diende het **initiatief Lokale Statistieken** als bron.⁸⁹ Om het regressiemodel vervolgens vorm te geven hebben we de afhankelijke variabele – de rol van het MAT in de beleidsproces – en elk van de eerder geïdentificeerde meso- en microfactoren geoperationaliseerd op basis van deze verschillende databronnen. We bespreken deze variabelen achtereenvolgens.

1. Te verklaren variabele - rol van het MAT in de beleidsproces

Zoals aangegeven voorziet het Gemeentedecreet in een essentiële rol voor de administratie in de beleidsproces. Hoewel politieke mandatarissen verantwoordelijk blijven voor de beleidskeuzes en richting geven aan het bestuur, dient de gemeentesecretaris via de werking van de gemeentelijke diensten de beleidsproces aan te sturen via de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het beleid. Het MAT ondersteunt de coördinatie van de gemeentelijke diensten bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Om na te gaan of het MAT erin slaagt om een rol te spelen in de beleidsproces, vroegen we de gemeentesecretarissen in 2008 en 2013 om op een vijfpuntenschaal ('Helemaal oneens' tot 'Helemaal eens') aan te geven in welke mate ze akkoord gaan met volgende stellingen (Cf. Tabel):

- *Het managementteam speelt een belangrijke rol bij de beleidsvoorbereiding;*
- *Het managementteam speelt een belangrijke rol bij de beleidsuitvoering;*
- *Het managementteam speelt een belangrijke rol bij de beleidsevaluatie.*

Tabel 3: Inschatting rol managementteam (in pct.)

	Voorbereiding		Uitvoering		Evaluatie	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013
% (Helemaal) oneens	16,9	17,2	12,7	12,0	28,0	18,1
% Noch oneens, noch eens	17,5	9,5	25,4	16,4	26,5	27,6
% (Helemaal) eens	65,7	73,3	61,9	71,6	45,5	54,3
N	189	116	189	116	189	116
Chi ²	NS		NS		NS	

Vooraf tijdens de voorbereiding heeft het managementteam een zekere invloed: bijna drie vierde van de gemeentesecretarissen is het helemaal of eerder eens met de stelling dat het managementteam een belangrijke rol vervult in deze fase. Minder dan één op vijf gevallen is het hier (helemaal) niet mee eens. In vergelijking met 2008 lijkt zich een positieve evolutie voor te doen: toen schatte twee derde van de secretarissen de rol van het MAT in de beleidsvoorbereiding hoog in. Daarnaast zijn ruim zeven op de tien gemeentesecretarissen van mening dat het managementteam een belangrijke taak vervult bij de uitvoering van het beleid (tegenover zes op tien secretarissen in 2008). Ongeveer twaalf procent is het hier (helemaal) niet mee eens. De invloed van het managementteam in de beleidsevaluatie lijkt zowel in 2013 als in 2008 een iets gevoeliger kwestie te zijn. Toch is er een positieve evolutie merkbaar: terwijl in 2008 46% van de secretarissen zich eerder of helemaal

⁸⁸ Ministerieel Besluit betreffende de digitale rapportering van gegevens van de beleids- en beheersproces van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. (BS 19/07/2013).

⁸⁹ Op de website <http://www.lokalestatistieken.be> worden sinds 2005 voor elke gemeente systematisch kerncijfers bijgehouden met betrekking tot verschillende beleidsdomeinen en algemeen bestuur.

akkoord verklaarde met de stelling dat het orgaan een belangrijke rol speelt in deze fase, loopt dit aandeel in 2013 op tot 54%. Ook het aantal respondenten dat het hier niet mee eens is, daalt met bijna tien procent. In de ogen van de gemeentesecretarissen lijkt het MAT anno 2013 een belangrijkere rol te spelen dan in 2008. Een chi²-analyse toont echter aan dat de verschillen in elke fase ten opzichte van 2008 niet significant zijn op het .1-niveau. Dit wordt mogelijk verklaard doordat de respondentengroep in 2013 gevoelig kleiner is dan in 2008.

Een expliciete rol voor het MAT bij beleidsevaluaties lijkt dus ook in 2013 nog steeds niet zo evident. Daartoe kunnen meerdere redenen worden gesuggereerd. Een eerste verklaring zou kunnen zijn dat enige ambtelijke verantwoordelijkheid bij beleidsevaluaties relatief nieuw is in de lokale besturen. Zo kwam betrokkenheid bij beleidsevaluaties helemaal niet aan bod toen PLEES en LAURENT (1998) hun bevindingen over het rolgedrag van de gemeentesecretarissen publiceerden.⁹⁰ Daarnaast kan de terughoudendheid mogelijk verklaard worden door de centrale plaats van de beleidsevaluatie in de politiek-ambtelijke verhoudingen en de politieke dimensie ervan. Beleidsevaluatie is doorgaans een zaak van zowel ambtenaren, polici, publieke opinie als van de media.⁹¹ De interpretatie ervan kan bijgevolg uiteen lopen in functie van de agenda's van de verschillende stakeholders.⁹² Ten derde toonde comparatief onderzoek aan dat de beleidsinvloed van lokale topambtenaren in Vlaanderen beperkter is dan deze van collega's in andere West-Europese landen.⁹³ Een andere mogelijke verklaring is de beperkte aanwezigheid van een echte beleidsevaluatiecultuur in de Vlaamse lokale besturen: minder dan een derde van de gemeentelijke secretarissen en financieel beheerders geeft dat er interne beleidsevaluaties worden gehouden. Voor externe beleidsevaluaties ligt dit percentage met 14,6% nog een stuk lager.⁹⁴ Het feit dat de betrokkenheid van het MAT gegeven deze cijfers nog relatief hoog ligt, kan dan weer een gevolg zijn van het feit dat het begrip beleidsevaluatie ruim geïnterpreteerd wordt, of vanwege sociaal wenselijke antwoorden.

Om na te gaan in welke mate de voorgaande stellingen een gemeenschappelijke dimensie meten, is een factor- en betrouwbaarheidsanalyse uitgevoerd (Cf. Tabel 4). De analyses tonen aan dat deze stellingen zowel in 2008 als in 2013 een betrouwbare schaal vormen. Bijgevolg voegen we deze variabelen samen tot een nieuwe schaal die ons een beeld geeft van de rol van het MAT in de beleidscyclus. Een hogere score op de schaal impliceert een hogere gepercipieerde rol van het MAT in de beleidscyclus. Deze nieuw geconstrueerde variabele wordt in de onderstaande analyses als afhankelijke variabele gebruikt.

Tabel 4. Factor- en betrouwbaarheidsanalyse inzake de rol van het MAT in de beleidscyclus

	Voorbereiding	Uitvoering	Evaluatie	EigenValue	Expl. Variance	Cronbachs Alpha
2008	0,886	0,806	0,863	2,179	72,63	0,811
2013	0,918	0,876	0,851	2,335	77,83	0,857

⁹⁰ Y. PLEES en T. LAURENT, *l.c.*, 173-187.

⁹¹ J. BRESSERS, "Evaluatie van het beleid" in A. HOOGERWERF, M. HERWEIJER (eds.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn, Kluwer, 155-178.

⁹² M. HOWLETT en M. RAMESH, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Ontario, Oxford University Press, 2003, 308p.

⁹³ B. VAN GOOL, 2004, "Geen 'Beambtenherrschaft' in de steden? De beleidsinvloed van de Vlaamse lokale topambtenarij in West-Europees vergelijkend perspectief" in G. BOUCKAERT, A. HONDEGHEM, R. JANVIER, F. DE RYNCK, P. BURSSENS (eds.), *Vlaanderen en/in Europa. Omgaan met de Unie en vergelijkend leren*, Brussel, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 129-160.

⁹⁴ P. BLEYEN en G. BOUCKAERT, *o.c.*, 97-99.

2. Verklarende gemeentelijke contextvariabelen

De factor **(dis)continuïteit van het bestuur (GC1)** werd geoperationaliseerd aan de hand van drie categorieën, namelijk ‘zowel coalitie als burgemeester zijn gewijzigd’ (0); ‘coalitie of burgemeester werd behouden’ (1); ‘behoud van zowel coalitie als burgemeester (2). Voor de data verzameld in 2008 hebben we ons gebaseerd op de verkiezingsresultaten van 2006. De verkiezingsuitslagen van oktober 2012 vormen het uitgangspunt voor het data van 2013.

Wat de verklarende waarde van de factor **financieel profiel (GC2)** betreft, stelden we vast dat eerder onderzoek hier niet eenduidig over is. Deze paper probeert hieraan tegemoet te komen door het financieel profiel op een andere manier in kaart te brengen: in tegenstelling tot bij de analyses van 2008 wordt geen gebruik gemaakt van de schuldratio van de gemeenten, maar van de gemeentelijke autofinancieringsmarge. Terwijl de eerste variabele slechts een beeld geeft van verhouding tussen de schulden en de inkomsten van de gemeente, brengt de autofinancieringsmarge het financieel draagvlak in rekening. Meer bepaald wordt de geraamde gemeentelijke capaciteit berekend om in de komende legislatuur bijkomende (lenings-)uitgaven te doen in functie van nieuwe investeringen.⁹⁵ Echter, voor de huidige zittingsperiode is deze variabele gebaseerd op ramingen. Dit is niet het geval voor de data aangaande de zittingsperiode 2007-2012, die gebaseerd zijn op de jaarrekeningen van de gemeente.

Voor de continue variabele **inwonertal (GC3)** is een beroep gedaan op de officiële bevolkingscijfers van 2008 en 2013 en voor de **samenstelling van de meerderheid (GC4)** op data van het Agentschap Binnenlands Bestuur.⁹⁶

3. Verklarende variabelen inzake gemeentelijke organisatiecultuur

A. Politiek-ambtelijke cultuur

Om een inzicht te krijgen in de lokale politiek-ambtelijke verhoudingen, vroegen we de Vlaamse gemeentesecretarissen in welke mate het **diensthoofdenmodel (OC1)** aanwezig is binnen de gemeente aan de hand van vier stellingen waarvan factor- en betrouwbaarheidsanalyse uitwijzen dat ze zowel in 2008 als in 2013 eenzelfde dimensie meten.⁹⁷ Een hogere waarde op de geconstrueerde schaal impliceert een sterkere gepercipieerde implementatie van het diensthoofdenmodel:

- *De leden van het college stellen een groot vertrouwen in mij. Ik krijg de volle vrijheid om de diensten te organiseren en te coördineren;*
- *De leden van het college laten de voorbereiding van de beslissingen door de raad of het college over aan mij en mijn diensten;*
- *De leden van het college leggen enkel de hoofdlijnen van het te voeren beleid vast, de administratie beslist over de beleidsuitvoering;*

⁹⁵ Krachtens het BVR BBC moeten de gemeenten op het einde van de legislatuur een positieve autofinancieringsmarge kunnen voorleggen (art. 14). Omdat autofinancieringsmarge als absolute waarde niet bruikbaar is voor de analyses in dit onderzoek, gaan we uit van een afgeleide ratio die berekend wordt door het financieel draagvlak te delen door de netto-periodieke leningsuitgaven. Op die manier werd de ratio ingedeeld in twee categorieën: waarde kleiner of gelijk aan 1 en waarde groter dan 1. Een waarde kleiner of gelijk aan 1 impliceert dat het financieel draagvlak in gemeenten voldoende groot is om de netto-periodieke leningsuitgaven te dekken. Een waarde groter dan 1 betekent dat het financieel draagvlak niet volstaat om de netto-periodieke leningsuitgaven te dekken.

⁹⁶ Zie: www.vlaanderenkiest.be.

⁹⁷ Data 2008 (EigenValue: 2,795; Explained Variance: 69,874; Cronbachs Alpha: 0,855); Data 2013 (EigenValue: 2,639; Explained Variance: 65,971; Cronbachs Alpha: 0,827).

- *De leden van het college geven de personeelsleden maximale ruimte bij de beleidsvoorbereiding en –uitvoering.*⁹⁸

Om het gepercipieerde belang van de **afsprakennota (OC2)** in kaart te brengen, vroegen we aan de secretarissen in welke mate ze van mening zijn dat de afsprakennota een belangrijke rol speelt in de samenwerking tussen het college en het MAT. De aangeboden antwoordcategorieën gingen van 1 (= helemaal oneens) tot en met 5 (=helemaal eens).

B. Resultaatgerichte cultuur

De mate waarin gemeenten open staan om **budgethouderschap (OC3)** te delegeren van het college naar de secretaris en van de secretaris naar het personeel, werd bevraagd op basis van drie stellingen waarvan betrouwbaarheids- en factoranalyse zowel in 2008 als in 2013 uitwijzen dat ze een betrouwbare schaal meten.⁹⁹ Een hogere waarde op de geconstrueerde schaal impliceert een sterkere openheid ten aanzien van het instrument. De schaal werd samengesteld aan de hand van de volgende stellingen:

- *Het college van burgemeester en schepenen het budgethouderschap voor aangelegenheden van dagelijks bestuur toekent aan de gemeentesecretaris;*
- *De gemeentesecretaris het budgethouderschap voor aangelegenheden van dagelijks bestuur met betrekking tot bepaalde budgetten betreffende activiteitencentra verder delegeert aan andere personeelsleden;*
- *Het college van burgemeester en schepenen het budgethouderschap met betrekking tot bepaalde budgetten betreffende activiteitencentra of projecten delegeert aan bepaalde personeelsleden, ook voor aangelegenheden die het dagelijks bestuur te boven gaan.*

De factor **perceptie over het meerjarenplan (OC4)** is geoperationaliseerd door drie stellingen:

- *Het werken met een meerjarenplan is te ingewikkeld voor mijn gemeente;*
- *Het meerjarenplan verhindert een flexibele beleidsvoering;*
- *Het meerjarenplan wordt vooral gesteund door de diensten en minder door de politici*

Een factor- en betrouwbaarheidsanalyse tonen aan dat deze stellingen zowel in 2008 als in 2013 een betrouwbare schaal vormen.¹⁰⁰ Een hogere waarde op de geconstrueerde schaal impliceert een positievere evaluatie van het meerjarenplan.

Om de factor **uitbouw en prestatiegerichtheid van begroten in de beleids- en beheerscyclus (OC5)** te operationaliseren, is een beroep gedaan op een objectieve en een subjectieve variabele waarbij de focus vanwege het recente karakter van deze innovatie voornamelijk ligt op de eerste fase van de beleidscyclus. Het **aantal beleidsdoelstellingen (OC5a)** dat gemeenten naar aanleiding van het meerjarenplan conform BBC hebben geformuleerd vormt de objectieve variabele. Daarbij is gebruik gemaakt van data van de Databank Digitale Rapportering van het Agentschap voor Binnenlands

⁹⁸ Deze stellingen zijn gebaseerd op PLEES & DE LEEMANS (1997).

⁹⁹ Data 2008 (EigenValue: 2,139; Explained Variance: 71,301; Cronbachs Alpha: 0,795). Data 2013 (EigenValue: 2,155; Explained Variance: 71,820; Cronbachs Alpha: 0,826).

¹⁰⁰ Data 2008 (EigenValue: 1,718; Explained Variance: 57,274; Cronbachs Alpha: 0,606). Data 2013 (EigenValue: 1,982; Explained Variance: 66,061; Cronbachs Alpha: 0,740).

Bestuur.¹⁰¹ Een tweede variabele aangaande BBC is opgebouwd aan de hand van acht stellingen waarbij de perceptie over de **uitbouw van prestatiegericht management en begroten (OC5b)** in de gemeenten werd gemeten. Concreet werd aan de gemeentesecretarissen gevraagd in welke mate volgende activiteiten van financieel- en prestatie management zijn uitgebouwd: (1) bepalen van de visie, (2) analyseren van de omgeving, (3) definiëren van te behalen resultaten en effecten, (4) formuleren van beleidsdoelstellingen (5), opstellen van actieplannen en acties, (6) maken van ramingen, (7) vaststellen van indicatoren en (8) het uitwerken van een opvolgingsysteem.¹⁰² Een factor- en betrouwbaarheidsanalyse toont aan dat de variabelen een betrouwbare schaal vormen.¹⁰³ Tot slot gaan we na in welke mate de gemeenten open stonden voor de **invoering van het MAT en BBC (OC6)** die het Gemeentedecreet introduceerde. Hiertoe onderzoeken we of de gemeentebesturen hun interne werking reeds aanpasten aan het nieuwe juridisch kader vooraleer dit officieel in werking was getreden. Concreet controleren we in de analyses voor het moment van oprichting van het MAT en van de implementatie van BBC.

4. Verklarende individuele kenmerken van de secretarissen

Als voorzitter van het MAT verwachten we dat de gemeentesecretaris een invloed heeft op de slagkracht van het orgaan. Bijgevolg nemen we enkele persoonskenmerken van de secretaris op in de analyses. In de eerste plaats nemen we de **ervaring (IKS1)** van de secretaris op. Concreet vroegen we de secretarissen naar het aantal jaren dat zij actief zijn als gemeentesecretaris.

Daarnaast controleren we voor de **betrokkenheid van de secretaris bij de opmaak van het strategisch meerjarenplan (IKS2)**. Hiertoe baseren we ons op de stelling die aan de hand van een vijf-puntenschaal peilde naar de betrokkenheid van de leidinggevende ambtenaar bij de totstandkoming van het meerjarenplan. Deze stelling wordt echter slechts opgenomen voor de analyses bij de dataset van 2013.

DETERMINANTEN VAN DE POSITIE VAN HET MAT IN DE BELEIDSCYCLUS

De vooropgestelde hypothesen worden getoetst via een lineair regressiemodel waarin we achtereenvolgens de individuele kenmerken, de gemeentelijke variabelen en de variabelen aangaande de organisatiecultuur hebben opgenomen. Om de vergelijkbaarheid te garanderen, zijn de variabelen voor beide metingen identiek. Uitzondering hierop vormt de variabele die een beeld geeft van de betrokkenheid van de secretaris bij de opmaak van het MJP. Aangezien dit kenmerk alleen voor 2013 beschikbaar is, wordt het in een tussenstap opgenomen. Om de invloed van BBC op de slagkracht van het MAT na te gaan, worden voor de data van 2013 enkele BBC-specifieke variabelen (cf. supra) in een derde stap toegevoegd aan het model. Onderstaande tabel toont de resultaten.

¹⁰¹ Het aantal beleidsdoelstellingen werd daarbij maximalistische opgevat als elk inhoudelijk element dat op niveau van beleidsdoelstellingen geregistreerd werd in de Databank Digitale Rapportering. Dit is een belangrijke nuance omdat sommige gemeenten ook niet de in doelstellingen opgenomen verrichtingen (Cf. supra) technisch als beleidsdoelstelling moesten registreren (afhankelijk van het softwarehuis waarvan ze diensten afnemen). In het kader van deze paper was het niet mogelijk om verder in te gaan op deze al dan niet terechte kwalificatie als inhoudelijke beleidsdoelstelling.

¹⁰² Artt. 6 en 17 BVR BBC; art. 9 Min. Besluit BBC; Verslag aan de Vlaamse regering bij het Besluit van de Vlaamse regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincie en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, 10/0705/0382, 21-67.

¹⁰³ EigenValue: 5,372; Explained Variance: 67,15; Cronbachs Alpha: 0,929.

Tabel 5: Lineaire regressieanalyse van de invloed van het MAT in de beleidscyclus – 2008 en 2013

	2008		2013					
			Stap 1		Stap 2		Stap 3	
	Std. Coeff.	Std. Error	Std. Coeff.	Std. Error	Std. Coeff.	Std. Error	Std. Coeff.	Std. Error
(Constante)		1,373		1,118		1,418		1,724
Individuele kenmerken								
Ervaring	-0,045	0,022	-0,197**	0,025	-0,194**	0,025	-0,297***	0,024
Gemeentelijke contextvariabelen								
Continuïteit	-0,134*	0,280	-0,144	0,358	-0,105	0,360	-0,065	0,337
Financieel profiel (ref.: AFM ≤ 1)	-0,067	0,686	-0,161*	0,533	-0,148	0,528	-0,118	0,502
Inwonertal	0,126	0,000	-0,005	0,000	-0,013	0,000	-0,103	0,000
Samenstelling meerderheid (ref.: coalitie)	0,020	0,453	0,060	0,607	0,045	0,601	0,043	0,565
Politiek-ambtelijke cultuur								
Diensthooftenmodel	0,372***	0,061	0,260**	0,075	0,233**	0,075	0,236***	0,073
Belang afsprakennota	0,264***	0,187	0,182*	0,245	0,181*	0,242	0,179*	0,227
Resultaatgerichte cultuur								
Budgethouderschap	-0,031	0,070	0,137	0,067	0,112	0,067	0,109	0,063
Perceptie MJP	0,165**	0,088	0,220**	0,063	0,172*	0,065	0,079	0,063
Moment oprichting MAT (ref: na 2007)	0,076	0,424	-0,010	0,468	0,016	0,467	-0,076	0,456
Betrokkenheid secretaris bij MJP					0,176*	0,283	-0,150	0,353
Moment opstart BBC							0,049	0,286
Aantal beleidsdoelstellingen							0,176*	0,020
Uitbouw BBC							0,126	0,040
Betrokkenheid MAT bij MJP							0,449***	0,312
Adjusted R Square								
	0,275		0,260		0,278		0,392	

*p<.1; **p<.05; ***p<.01

Bovenstaande analyses tonen aan dat de politiek-ambtelijke cultuur een significante invloed heeft op de slagkracht van het MAT in de Vlaamse gemeenten. Zowel in 2008 als in 2013 wordt de rol van het MAT in de beleidscyclus hoger ingeschat in die gemeenten waar de organisatie meer gestroomlijnd is naar het diensthooftenmodel. Daarnaast is er een positieve samenhang tussen de positie van het MAT en de door de secretaris gepercipieerde invloed van de afsprakennota op de samenwerking tussen politiek en administratie: naarmate secretarissen de afsprakennota belangrijker achten voor de politiek-ambtelijke samenwerking, schrijven ze het MAT een grotere rol toe. De ervaring van de gemeentesecretarissen speelt alleen in 2013: naarmate de secretarissen meer ervaring hebben in hun functie, omschrijven ze het MAT als minder slagkrachtig. Ook de betrokkenheid van de secretaris bij de opmaak van het meerjarenplan heeft anno 2013 een significante invloed op de invloed van het

MAT: naarmate secretarissen in sterkere mate betrokken waren bij de totstandkoming van dit meerjarenplan, schatten ze de invloed van het MAT hoger in.

De gemeentelijke contextvariabelen hebben in 2008 noch in 2013 een sterke invloed op de gepercipieerde rol van het MAT. In 2008 speelde alleen de politieke stabiliteit: in die gemeenten waar de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 geleid hadden tot verschuivingen in de coalitie en/of de burgemeester, werd de slagkracht van het MAT hoger ingeschat door de secretarissen. Deze relatie vinden we anno 2013 niet terug. Wel is er bij de meest recente meting een significante invloed van het financieel profiel van de gemeente. Concreet kennen secretarissen uit gemeenten met een gunstige autofinancieringsmarge, het MAT een belangrijkere positie toe. Deze relatie valt echter weg onder controle van de variabele die een beeld geeft van de betrokkenheid van de secretaris bij de opmaak van het meerjarenplan.

De mate van resultaatgerichtheid binnen de gemeente beïnvloedt de slagkracht van het MAT. Beide metingen tonen een positieve samenhang tussen de percepties over het meerjarenplan en de slagkracht van het MAT. Voor de data van 2013 valt deze relatie echter weg onder controle van de BBC-variabelen. Wat deze laatste variabelen betreft, vinden we een significante samenhang met het aantal geformuleerde beleidsdoelstellingen. In lijn met de gestelde hypothese versterkt de rol van het MAT in de ogen van de secretarissen, naarmate meer beleidsdoelstellingen conform BBC werden geformuleerd in het meerjarenplan. Naarmate het managementteam sterker betrokken was bij de opmaak van dit meerjarenplan, heeft het in de ogen van de secretaris een grotere impact op de beleidscyclus. Bovendien neemt de verklaringskracht van het model na opname van de BBC-variabelen sterk toe tot ruim 39%. De verklaringskracht voor de gemeenschappelijke variabelen schommelt zowel in 2008 als in 2013 rond de 27%.

BESLUIT EN DISCUSSIE

Deze bijdrage onderzocht de interferentie tussen twee NPM-geïnspireerde hervormingen die met het Gemeentedecreet werden doorgevoerd in de Vlaamse gemeenten: de invoering van het managementteam en de modernisering van de beleids- en beheerscyclus. Concreet werd onderzocht in welke mate de implementatie van BBC een invloed had op de rol van het MAT in de beleidscyclus. Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden dienden surveys afgenomen bij gemeentesecretarissen in 2008 en 2013 als uitgangspunt. Voor beide metingen evalueerden we achtereenvolgens de impact van het profiel van de gemeentesecretaris, kenmerken die verband houden met de gemeentelijke context en aspecten aangaande de organisatiecultuur. Om de invloed van BBC op de slagkracht van het MAT te testen, werden voor de data van 2013 enkele BBC-specifieke variabelen opgenomen.

Een eerste interessante vaststelling betreft de invloed van de organisatiecultuur: in die gemeenten waar de organisatie in sterkere mate gestroomlijnd is naar het diensthoofdenmodel, kan het MAT sterker zijn stempel drukken op de beleidscyclus. Daarnaast is er een positieve samenhang tussen de gepercipieerde invloed van de afsprakennota op de samenwerking tussen politiek en administratie en de rol van het MAT. Ook de percepties over het meerjarenplan hangen significant samen met de positie van het MAT: secretarissen die het meerjarenplan positiever evalueren, kennen het MAT een belangrijkere rol toe in de beleidscyclus. Deze vaststellingen gelden in 2008 en 2013.

Het profiel van de secretaris speelt daarentegen alleen in 2013. Zowel voor de ervaring van de secretaris als voor zijn betrokkenheid bij de totstandkoming van het meerjarenplan, worden de hypothesen bevestigd. Omwille van methodologische beperkingen bleef het aantal individuele kenmerken beperkt in deze analyses. Toekomstig onderzoek kan deze lacune opvullen door meer persoonskenmerken van de secretarissen op te nemen en hun invloed in kaart te brengen.

Daarnaast wijzen de analyses op de beperkte bijdrage van de contextuele kenmerken. Terwijl in 2008 alleen de politieke stabiliteit in relatie stond met de gepercipieerde invloed, vinden we voor 2013 alleen een verband met de financiële situatie. Deze laatste samenhang gaat in tegen de resultaten van eerder gelijkaardig onderzoek van HENNAU et al (2013), maar sluit wel aan bij andere studies aangaande institutionele hervormingen.¹⁰⁴ Mogelijk speelt de financiële ratio die getest werd, hier een rol. Anderzijds had de autofinancieringsmarge slechts een invloed op de slagkracht van het MAT in 2013 en niet in 2008. Een mogelijke verklaring hiervoor betreft de berekeningswijze van deze indicator. Deze is niet volledig identiek voor beide zittingsperiodes: terwijl de autofinancieringsmarge voor de huidige periode werd berekend op basis van de ramingen uit de meerjarenplannen, dienden de reële cijfers uit de jaarrekeningen als uitgangspunt voor de constructie van dezelfde variabele voor de voorgaande zittingsperiode. Echter, ook de veranderende financiële situatie waarin de Vlaamse gemeenten zich momenteel bevinden zoals geschetst door LEROY (2013), speelt mogelijk een rol.¹⁰⁵ Vervolgonderzoek kan dieper ingaan op de verklarende waarde van de financiële situatie in gemeenten.

Aangezien de rol van het MAT niet verschilt naargelang het inwonertal van de gemeenten, nuanceert deze bijdrage het belang van de schaalgrootte. Verschillende studies tonen aan dat deze vaststelling niet als verrassend beschouwd moet worden. Zo stelt ACKAERT (1996) dat de ideale schaal om een gemeente de nodige bestuurskracht te geven, niet bestaat.¹⁰⁶ Dat wordt bevestigd door de Bestuurskrachtmeting voor plattelandsgemeenten waaruit blijkt dat plattelandsgemeenten – die traditioneel minder inwoners tellen – niet per definitie een probleem hebben met kwaliteitsvol besturen (DE PEUTER, VOETS, JANSSENS & VAN DOOREN, 2012).¹⁰⁷ Ook de grote verschuivingen in het lokale politieke landschap sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 lijken geen sporen na te laten op het functioneren van de managementteams.

Verder suggereren de analyses een positieve invloed van BBC op de invloed van het MAT in de beleidscyclus. In lijn met de verwachtingen vinden we een positieve samenhang met de kwantitatieve uitbouw van BBC en de betrokkenheid van het MAT bij de opmaak van het meerjarenplan. Bovendien neemt de verklaringskracht van het model sterk toe onder controle van de BBC-specifieke variabelen. Echter, de kwalitatieve uitbouw van BBC en het jaar van opstart, leveren geen significante bijdrage aan het model.

Tot slot merken we op dat de variabelen die in deze bijdrage de vigerende organisatiecultuur in kaart brengen, nagenoeg uitsluitend steunen op de percepties van de gemeentesecretarissen hieromtrent. Om twee redenen dwingt dit ons tot voorzichtigheid. In de eerste plaats valt het niet uit te sluiten dat overwegingen omtrent sociale wenselijkheid of het rationaliseren van het eigen gedrag sporen nalieten in het voorgestelde cijfermateriaal. Bovendien kunnen de visies van andere actoren op het MAT sterk verschillen. Bijgevolg is het aangewezen dat vervolgonderzoek kenmerken opneemt die minder sterk afhankelijk zijn van de percepties van de gemeentesecretarissen. Daarnaast kunnen interviews of enquêtes met andere leden van de managementteams, diensthoofden, topambtenaren of leden van de politieke top een interessante aanvulling vormen bij het verzamelde datamateriaal en een ander licht werpen op de betekenis, kwaliteit en rol van de managementteams.

¹⁰⁴ S. HENNAU et al, *l.c.*, 31-47.

¹⁰⁵ J. LEROY, "Burger zal besparingen voelen", *Lokaal* 2013, 12: 10-12.

¹⁰⁶ J. ACKAERT, *De samenvoeging van gemeenten in het Vlaams Gewest. Evaluatieve en probleemstellende nota t.b.v de Commissie Bestuurlijke Organisatie*, Diepenbeek, Limburg Universitair Centrum, 1996, 21.

¹⁰⁷ B. DE PEUTER, J. VOETS, L. JANSSENS en W. VAN DOOREN, *Bestuurskrachtmeting plattelandsgemeenten. Eindrapport*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie: Slagkrachtige Overheid, 2012, 28.